RESOLUCIÓN 30/2022, DE 16 DE MAYO, DE LA COMISIÓN VASCA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Expediente: 2022/000098

Asunto: Reclamación presentada por el Sindicato Interinok_Taldea, frente a la desestimación de su solicitud de acceso a la información pública ante el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco.

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- Consta acreditado en el expediente que, con fecha 4 de febrero de 2022, el Sindicato Interinok_Taldea, formuló solicitud de información pública por el canal electrónico, ante el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco, en la que solicitaba lo siguiente:

> *"SOLICITUD DE INFORMACIÓN PÚBLICA SOBRE LA MESA SECTORIAL CELEBRADA EL PASADO 25 DE ENERO DE 2022*
> *1) Número total de personas que formaban parte en dicha Mesa Sectorial, y en el nombre de cada una de ellas, así como la indicación de cada una de las mismas, en nombre y representación por la actuaban en dicha Mesa.*
> *2) Número de personas que representaban a cada Sindicato en dicha Mesa, y si dichas personas tienen la consideración de Delegados sindicales o miembros de Juntas de Personal, al haber obtenido dicha representación en la Elecciones Sindicales realizadas en noviembre de 2019 en el País Vasco y si la participación en la Mesa de dichos Sindicatos se realiza de acuerdo a la proporción de su representatividad, y si es así que se indique, dicha proporcionalidad.*
> *3) Forma de adoptar los acuerdos en dicha Mesa, y si se producen las votaciones, de acuerdo a que normativa se realizan.*
> *4) Actas finales de dicha Mesa de Negociación."*

2.- Así mismo consta acreditado que el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, en respuesta a dicha solicitud de información pública, dictó Resolución de 3 de marzo de 2022, por la que se desestima el acceso a la información denegando la misma en su totalidad conforme a los hechos y fundamentos de derecho que se recogen en el cuerpo y anexo de la citada resolución, y que se exponen de forma resumida a continuación:

> *"El órgano administrativo instructor ha analizado esta solicitud de acceso a la información pública y ha recabado la información solicitada del órgano de este*

Departamento competente en la materia sobre la que versa, en concreto, del Servicio de Negociación Colectiva y Relaciones Laborales de la Dirección de Relaciones Laborales.

Con fecha 14 de febrero de 2022, la Dirección de Relaciones Laborales ha emitido informe en el que señala lo siguiente:

«Como ya hemos afirmado en algún informe emitido por esta Dirección en relación a consultas referidas a la actividad de las distintas mesas de negociación, dichas mesas no son órganos colegiados ya que no se incardinan en la estructura orgánica de la Administración ni tienen atribuida competencia administrativa alguna, por lo que no le son de aplicación las previsiones legales sobre el funcionamiento de dichos órganos. Las mesas de negociación son, como su propio nombre indica, foros de negociación en los que se mantienen diversas posturas y planteamientos sobre los que se van acercando posiciones de cara a lograr eventuales acuerdos. Por otra parte, y respecto a los acuerdos de la Mesa, los adoptados son de general conocimiento, porque o bien dan lugar a modificaciones normativas, o bien a acuerdos del Consejo de Gobierno que se publican en el Boletón Oficial del País Vasco.

Por lo tanto, la mesa de negociación tiene una naturaleza jurídica distinta, en la que predomina el carácter flexible en sus actuaciones y funcionamiento, que no pueden dar lugar a actos administrativos, salvo que la propia administración así lo prevea. En ese sentido, la Jurisprudencia de la Audiencia Nacional es clara cuando señala en su Sentencia de 12 de abril de 2012 lo siguiente: "no hay que olvidar que la Mesa no es un órgano colegiado en el marco del Capítulo II del título II de La Ley 30/1992".

Aclarado que la mesa, en este caso la sectorial de Administración General, no es un órgano administrativo; su composición, representación, forma de actuar, reglamentación, actas,… no son públicas y por tanto no procede dar respuesta a la petición formulada por Interinok_Taldea, menos aún si se formula como petición de información pública ya que al tratarse de una mesa de carácter paritario, integrada por la administración y representantes de los trabajadores, éstos últimos también debieran ser consultados en su caso para la obtención de dicha información, y no únicamente a la Administración, como se ha hecho en este caso. En todo caso, la consulta debiera trasladarse directamente a la propia mesa.

En cualquier caso, respecto a su composición y otros promenores es posible conocer los mínimos referidos a su regulación ya que se encuentran recogidos en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado y el Decreto 304/1987, de 6 de octubre, de Órganos de Representación, regulación del proceso electoral, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.".

3.- Con fecha 3 de marzo de 2022, ha tenido entrada, en esta Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, igualmente por el canal electrónico, reclamación formulada por el Sindicato Interinok_Taldea por su desacuerdo con la resolución

dictada por el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, de fecha 3 de marzo, la cual resolvió desestimar la solicitud de acceso a la información pública denegando la misma en su totalidad conforme a los hechos y fundamentos de derecho que se recogen en la resolución. La Resolución fue notificada el 3 de marzo y aceptada ese mismo día.

En el escrito de reclamación se solicita que se estime su solicitud.

4.- Con fecha 31 de marzo de 2022, esta Comisión da traslado electrónico de la reclamación a la Dirección de Servicios del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, competente en materia de derecho de acceso a la información pública, con objeto de que, en el plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente al de su notificación, informe sobre el asunto y aporte cuanta documentación resulte relevante para la resolución del mismo.

5.- Dicha Dirección de Servicios con fecha 11 de abril de 2022 presenta escrito de alegaciones ante esta Comisión en el que únicamente adjunta el informe emitido por la Dirección de Relaciones Laborales, en el que se indica que se recoge la argumentación que ha de servir para tres expedientes, esto es, el 2022/000098, que ahora nos ocupa, así como para el 2022/000113 y 2022/000114, y se hace constar de forma resumida lo siguiente:

> *"Como cuestión primordial debe reiterarse, como ya se apuntó en la contestación inicial a las tres peticiones, que el reclamante está errando su solicitud al dirigirla a la Consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno, e incluso, por extensión a todo el departamento que ella representa, ya que la información solicitada no corresponde suministrarla a ese departamento ni a ninguno de sus órganos o personal. El artículo 14 de Ley 19/2013 dispone que se entiende por información pública la que haya sido elaborada en el ejercicio de sus funciones por alguno de los sujetos recogidos en los artículos 2 y 3 de la citada ley, entre los que se encuentra, entre otros, y a los solos efectos de enfocar la cuestión, la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca.*
>
> *La solicitud que hace el sindicato Interinok_Taldea no se plantea respecto a ninguno de los sujetos a que alude el artículo 13, artículo que se remite expresamente a los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la propia Ley. De la lectura de ese ámbito de aplicación, comprendido entre los artículos 2 y 4 de la Ley 19/2013, se desprende que la Mesa Sectorial de Negociación de la Administración General de la CAE no se encuentra referenciada en los mismos.*
>
> *Debemos insistir una vez más en que una Mesa de Negociación no es un órgano colegiado ya que no se incardina en la estructura orgánica de la Administración ni tiene atribuida competencia administrativa alguna, por lo que no le son de aplicación las previsiones legales sobre el funcionamiento de dichos órganos. Las Mesas de Negociación de las Administraciones, conforme a la configuración que les otorga el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto*

refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante TREBEP), son, como su propio nombre indica, foros de negociación en los que se mantienen diversas posturas y planteamientos sobre los que se van acercando posiciones de cara a lograr eventuales acuerdos.

Por lo tanto, una mesa de negociación tiene una naturaleza jurídica distinta, en la que predomina el carácter flexible en sus actuaciones y funcionamiento, y que no deja de ser más que el instrumento o el cauce a través del cual transcurre el proceso convencional. Cierto es que las mesas de negociación son el cauce único y exclusivo que prevé la ley para abordar las materias que han de ser objeto de obligada negociación, pero no lo es menos que se trata de un mecanismo de carácter paritario en el que se encuentran legitimadas por igual dos partes: por una, los representantes de la Administración pública correspondiente, y por otra, los de las organizaciones sindicales. La designación de los componentes de los distintos bancos de la mesa corresponde a los órganos competentes de cada uno de los sujetos legitimados para participar en la negociación, formando parte del derecho de la Administración o del sindicato su designación sin que éste se pueda restringir en base a condición alguna. Por tanto, ésta es una evidencia más de que no es un órgano administrativo, ya que la Administración no puede establecer condicionante alguno en lo que a la representación de la otra parte de la mesa compete. Es más, las mismas mesas pueden fijar reglas de funcionamiento y organización interna que no tienen por qué responder a lo dispuesto por los órganos colegiados administrativos; y, por tanto, sus actuaciones no pueden dar lugar a actos administrativos, salvo que la propia administración así lo prevea, no siendo éste el caso. En este sentido, el artículo 33.2 del TREBEP dispone la posibilidad, en este caso sí, de crear ***órganos*** *de naturaleza estrictamente técnica para la negociación:*

> *Las Administraciones Públicas podrán encargar el desarrollo de las actividades de la negociación colectiva a órganos creados por ellas, de naturaleza estrictamente técnica, que ostentarán su representación en la negociación colectiva previas las instrucciones políticas correspondientes y sin perjuicio de la ratificación de los acuerdos alcanzados por los órganos de gobierno o administrativos con competencia para ello.*

A mayor abundamiento, la Jurisprudencia de la Audiencia Nacional es clara cuando señala en su Sentencia de 12 de abril de 2012, lo siguiente: "no hay que olvidar que la Mesa no es un órgano colegiado en el marco del Capítulo II del título II de la Ley 30/1992".

Como es lógico, si en la negociación se llega a un acuerdo o pacto, éste no dispone de valor alguno mientras no sea aprobado por el órgano de gobierno competente. Así, el artículo 38.3 del TREBEP determina que para la validez y eficacia de los acuerdos concertados en una mesa de negociación es necesaria su aprobación expresa y formal por los órganos de gobierno de las Administraciones públicas. Solo cuando dichos acuerdos han sido ratificados de forma definitiva por los órganos de gobierno, el contenido de los mismos es directamente aplicable al personal incluido en su ámbito de aplicación. El mismo precepto recoge que cuando exista falta de ratificación de un

Acuerdo se deberá iniciar la renegociación de las materias tratadas en el plazo de un mes, si así lo solicitara al menos la mayoría de una de las partes. Esto nos da una vez más una muestra de que la información que emana de una mesa de negociación no es pública porque no ha sido producida, elaborada o adquirida en el ejercicio de las funciones propias de la Administración o de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 19/2013.

Por último, recordar que no corresponde a la Administración, en este caso al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, dar respuesta a la petición formulada por el sindicato Interinok_Taldea ya que no estamos ante un órgano suyo propio, sino más bien ante uno de composición paritaria cuyas dos partes debieran decidir sobre la procedencia de suministrar información referida al mismo, añadiendo en este caso, que cumpliera con el requisito de ser información pública conforme a los preceptos de la Ley 19/2013. Respecto a esto último, ha quedado expuesta la posición de que la información no es pública al no haber sido elaborada o adquirida por uno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la referida ley y mucho menos en el ejercicio de las funciones de alguno de aquellos. Incluso, negando lo anteriormente expuesto, la petición se debería formular a la propia Mesa Sectorial de Negociación, y en ningún caso a una sola de sus dos partes."

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- De conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, la citada Comisión asume en la Comunidad Autónoma de Euskadi las funciones previstas en la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG).

2.- Así mismo, en virtud del artículo 3 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, le corresponde a la Comisión resolver las reclamaciones que se presenten, en aplicación del régimen de impugnaciones previsto en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información pública regulado en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con las denegaciones expresas o presuntas de las Administraciones públicas y demás entidades del sector público vasco, que pertenezcan a las Instituciones comunes y locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

3.- La solicitud inicial de información fue presentada ante el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco con fecha 4 de febrero de 2022. En virtud de lo dispuesto en el artículo 20.1 de la LTAIBG, el Departamento del Gobierno Vasco contaba con un mes de plazo para dictar y notificar la resolución. Dicho departamento dictó resolución con fecha 3 de marzo de 2022, aceptándose la notificación ese mismo día.

4.- La reclamación que nos ocupa ha sido interpuesta de modo electrónico el mismo día en el que se recepcionó la resolución, esto es el 3 de marzo de 2022. A estos efectos, el artículo 24.2 de la citada LTAIBG, dispone que la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, por lo que ha de entenderse la reclamación interpuesta en plazo.

5.- En primer lugar, ha de hacerse constar cuál es el modelo de instrucción de los expedientes de acceso a la información pública aplicable al caso, tal y como se recoge en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 13 de enero de 2015, por el que se aprueban medidas de funcionamiento en la administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de acceso a la información pública, publicidad activa y en relación con el avance en la cultura de la transparencia y el buen gobierno (EXP. 2015/00001) (A/20150001).

> "*Todas las solicitudes que se reciban en la Administración General o en su sector público (administración institucional o entes instrumentales) se derivarán a la dirección competente en Atención a la Ciudadanía, al objeto de que sean registradas electrónicamente. A partir de este momento todo el procedimiento se gestionará electrónicamente, a través de la plataforma común de tramitación electrónica PLATEA y TRAMITAGUNE.*
> *En el caso de que la información que se requiera en la solicitud no obre en poder de la Administración Pública Vasca o no haya sido elaborada en su parte principal, la solicitud será inadmitida. En caso de que la Administración competente fuera identificable, así se indicará a la persona solicitante en la resolución de inadmisión.*
> *INSTRUCCIÓN DEL EXPEDIENTE*
> *La calificación del área o áreas supondrá la remisión de dicha solicitud al Departamento competente en la materia.*
> *Los Departamentos garantizarán que el buzón del procedimiento de Derecho de Acceso a la Información Pública es atendido por un número de personas suficiente para garantizar la gestión de los expedientes en los plazos establecidos. Cada Departamento se organizará del modo que considere más oportuno (más centralizado o descentralizado) en función de su dimensión y áreas con mayor demanda de acceso a la información. Las personas que cada Departamento determine como responsables de la instrucción de los expedientes de acceso a la información pública podrán realizar además el seguimiento de todos los expedientes que les competen, aun cuando hayan sido finalizados. Dichas personas recibirán la formación necesaria para el manejo de las herramientas que se pongan a su disposición y la información precisa para una actuación acorde con los principios de un gobierno abierto comprometido con la transparencia y el buen gobierno. Cuando la información requerida esté en posesión*

de entidades del sector público vasco distintas a la Administración General, el responsable de la instrucción del expediente será el Departamento al que esté adscrito cada ente, entidad u organismo que posea la información.
La instrucción del expediente comprende el estudio de su admisibilidad, el requerimiento de subsanación en el caso de que la solicitud no identifique suficientemente la información que solicita, la audiencia a terceros cuyos derechos o intereses pudieran verse afectados, la resolución estimando total o parcialmente el acceso a la información solicitada o de denegación del acceso, y la notificación.
Para la instrucción del expediente, la información podrá ser suministrada por cualquiera de las entidades que pertenecen al sector público vasco, incluso por personas físicas o jurídicas distintas de ellas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas (por ejemplo adjudicatarios de contratos del sector público), previo requerimiento de las personas designadas como Instructoras de los expedientes del Departamento al que dichas entidades se encuentran vinculadas."

En este sentido, esta Comisión entiende que el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno ha obrado conforme a lo establecido en dicho acuerdo, instruyendo el expediente a través de su Dirección de Servicios, competente en la materia, conforme a lo estipulado en el artículo 6.1 del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, que determina entre sus competencias la de "*Incoar, tramitar y resolver los expedientes sobre las solicitudes de acceso a la información pública obrante en el Departamento, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*". Y lo ha hecho, tras recabar la información de la Dirección de Relaciones Laborales, quien forma parte de la Mesa Sectorial de Negociación que, desde luego ejerce funciones públicas aunque no ejerza potestades administrativas, y por tanto, una Dirección que está directamente vinculada con este órgano de carácter negociador.

6.- En segundo lugar, y tal y como señala el artículo 13 de la LTAIBG, se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

En el presente supuesto, en las alegaciones formuladas por la Dirección de Relaciones Laborales, se insiste en que no se trata de información pública, la generada en este órgano negociador, puesto que no *ha sido elaborada o adquirida por uno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la referida ley y mucho menos en el ejercicio de las funciones de alguno de aquellos.*

Esta Comisión admite, aunque existan también argumentos y posiciones de otros órganos de garantía de la transparencia en sentido contrario, tal y como hemos recogido en resoluciones anteriores sobre expedientes de este mismo Departamento, y en el mismo sentido que se expone en la Resolución 485/2017, de 25 de enero de 2018, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y en la Sentencia de 12 de abril de 2012 de la Audiencia Nacional, que las mesas generales de negociación puedan no ser órganos colegiados y, por tanto, no les serían de aplicación las disposiciones relativas al funcionamiento de los mismos, como la prevista en el artículo 18.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que dispone que de cada sesión que celebre el órgano colegiado habrá de levantarse acta por parte del Secretario. Pero no es menos cierto que dichas actas, de existir, junto con cualquier otro documento desarrollado en el marco de unas funciones públicas, aunque no sean funciones ni trámites de carácter administrativo, ni formen parte de procedimientos administrativos formales, por el hecho de haber participado -en su elaboración y en las sesiones celebradas- como miembros imprescindibles los representantes de una administración pública, que es un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la referida ley de transparencia, y al obrar esta información en su poder, ya le confieren la naturaleza de información pública.

Su carácter de público lo determina esencialmente la regulación sobre la que se sustenta dicha actividad. Por una parte, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que determina en su artículo 1.3 h), que la transparencia es un fundamento básico de actuación, y en su artículo 33.1 sobre negociación colectiva, que *la negociación colectiva de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos estará sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia, y se efectuará mediante el ejercicio de la capacidad representativa reconocida a las organizaciones sindicales en los artículos 6.3.c); 7.1 y 7.2 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, y lo previsto en este capítulo.* A este efecto, se constituyen las Mesas de Negociación, en las que están legitimados para estar presentes, por una parte, los representantes de la Administración Pública correspondiente, quien es un sujeto obligado por la LTAIBG y por otra, las organizaciones sindicales más representativas, (que actúan bien a través de representantes electos formalmente designados o a través de personas designadas para la sesión por la organización sindical, aunque no sean éstas representantes electas de la misma) que son distintas de las referidas en el artículo 2.1 de dicha ley, pero que ejerciendo funciones públicas en el proceso negociador de defensa de las condiciones de trabajo de los funcionarios y funcionarias públicas, también están obligados a suministrar información para que la Administración pueda cumplir con sus obligaciones de transparencia.

Hemos de hacer referencia a la reciente Sentencia 369/2021 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 5 de octubre de 2021, relativa a una solicitud de acceso a las actas de la mesa negociadora conjunta del personal de administración y servicios laboral y funcionarial de la Universidad del País Vasco por parte de un ciudadano, y en la que en su fundamento jurídico 48 se recoge lo siguiente:

> "*48. Ahora bien, las mesas de negociación materializan el proceso de negociación colectiva tanto en el ámbito laboral como funcionarial y si se levantan actas que documenten sus sesiones de trabajo, como en el caso ocurre, y quedan bajo la custodia de la UPV/EHU, es claro a juicio de la Sala que no pueden ser calificadas de información auxiliar o de apoyo, sino que contienen el proceso de formación de la voluntad de la entidad pública institucional, y constituye información pública en el sentido del art. 13 de la Ley 19/2013*".

y en sus fundamentos jurídicos 52 a 55, se expone lo siguiente:

> *"52. Añade que la información solicitada permite conocer cómo se toman las decisiones sobre gestión de personal en la UPV/EHU que es precisamente la razón de ser de la Ley 19/2013*
> *53. La sala comparte dicha posición. El derecho a la negociación colectiva se ejerce a través de la representación sindical y se endereza a la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos del ámbito a través de las mesas de negociación previstas (art.33 EBEP)*
> *54. De acuerdo con dicho precepto la negociación colectiva está sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial,* ***publicidad y transparencia****, lo que excluye el secreto de las negociaciones en atención al interés público de las mismas, pues no ha de olvidarse que su resultado se erige en fuente de derecho y obliga a todas las personas comprendidas en el ámbito de la negociación*
> *55. Si el resultado de cada sesión de las mesas negociadoras se documenta en un acta, pese a que no resulte preceptivo, nada se opone que el personal afectado tome conocimiento del proceso de negociación a través de tales actas, y no cabe alegar que ello atenta contra la libertad sindical, puesto que tal derecho entraña el de negociación pero ésta ha de hacerse con publicidad y transparencia y la actuación de los representantes sindicales está sometida al escrutinio de los empleados representados."*

Ha de afirmarse, por tanto, que de existir la información solicitada, tanto de proceso como de resultado que afecten a la negociación colectiva pública, es información pública que obra en poder de la Dirección de Relaciones Laborales por haber sido por él mismo elaborada, quizás elaborada por la figura del Jefe de relaciones Laborales como Secretario de Actas y apoyo técnico, prevista en el Acuerdo de constitución de la Mesa General de Negociación de la Comunidad Autónoma de Euskadi, si bien habrá

de analizarse más adelante si pudiera estar sujeta o no a determinadas limitaciones en su acceso. Esta información además –tanto las actas como cualquier documentación tipo informes o documentos de preacuerdo formalizados que resulten relevantes para conocer la motivación para la toma de decisiones de la Administración, y que forman parte de los expedientes que se tramitan para los Acuerdos que se elevan al Consejo de Gobierno-, son precisamente los que obedecen a la finalidad de la LTAIBG, tal y como se recoge en su preámbulo "*La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos… ".*

A mayor abundamiento, debemos indicar que, en las regulaciones autonómicas (Cataluña, Murcia, Cantabria, Castilla La Mancha, Andalucía, Aragón, Comunidad Valenciana, Castilla León o Galicia) sobre transparencia, si bien la Comunidad Autónoma de Euskadi no cuenta todavía con ella, se ha ido generalizando la obligación de publicidad activa de determinada información sobre relaciones laborales, en lo que algunos vienen denominando relaciones colectivas en el empleo público, como los resultados derivados de los procesos de negociación municipal, laboral y funcionarial (acuerdos, convenios, pactos), de cualquier tipo de órgano, esté o no constituido regularmente, sea o no el formalmente adecuado (comités de personal, juntas de personal). Como fuere, lo sustantivo es la finalidad, la transparencia en la negociación colectiva pública.

7.- El capítulo III de la LTAIBG "*configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen –como no puede*

ser de otra manera– los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular."

8.- Distintos Tribunales de Justicia se han pronunciado en numerosas ocasiones, en relación a la aplicación de los límites previstos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Entre ellas, la Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid destaca que "*La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso ponderando los intereses en conflicto*". Igualmente, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017 recoge "*esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1.*"

9.- El artículo 17.3 de la citada LTAIBG, dispone que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuanto se dicte la resolución, si bien la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud. En este sentido, ha de tomarse en consideración también que la solicitud de información ha sido realizada por un sindicato, con un derecho de acceso a la información laboral reforzado por esa condición, en la medida en que para el adecuado ejercicio de sus funciones reconocidas por la legislación laboral es necesario disponer de una información más precisa y pormenorizada a la que puedan reconocer las normas de derecho de acceso y estar al alcance de las personas ajenas a los servicios públicos. La Constitución española da reconocimiento expreso en su artículo 7 a los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales como organizaciones que "*contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios*", lo que conlleva en la legislación laboral el reconocimiento de una serie de garantías y facilidades para el eficaz ejercicio de sus funciones. Entre ellas, y en el seno de la Administración Pública, el derecho de información de las juntas de personal y delegados de personal que, por aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 10.3 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, se reconoce también a las secciones y delegados sindicales constituidos en los centros de trabajo de aquélla, el cual viene concretado en el artículo 9 de la citada ley, cuyo reconocimiento resulta esencial para la existencia de un auténtico y efectivo derecho de libertad sindical.

El artículo 40.1.a) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público recoge entre las funciones de las Juntas de Personal y los Delegados de Personal la de recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento. La jurisprudencia ha señalado que no implica una lista cerrada y completa, sino abierta, que permite incluir otras que se consideren necesarias para el ejercicio de sus respectivas funciones y la defensa de la libertad sindical.

10.- Si bien no han sido alegados límites y a efectos de mayor aclaración conceptual, debe indicarse que los límites y las causas de inadmisión previstos en la norma, han de aplicarse de modo restrictivo, atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Ya nos hemos referido a las actas que, en este caso, se solicitan únicamente las actas finales, y que deben proporcionarse. Sobre el resto de información solicitada, debemos hacer mención también, a aquella relativa a cómo se adoptan los acuerdos, la normativa aplicable y si se producen o no votaciones, apreciando que la información que se ha ofrecido, además de resultar contradictoria, es muy generalista y poco accesible. Por una parte, se indica que las informaciones relativas a su composición, representación, forma de actuar, reglamentación, actas… no son públicas y por tanto no procede dar respuesta a la petición formulada, lo que carece, a juicio de esta Comisión, de fundamentación jurídica, por todo lo expuesto anteriormente. Y por otra, se remite a que se analicen los pormenores en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado y el Decreto 304/1987, de 6 de octubre, de Órganos de Representación, regulación del proceso electoral, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ello no obedece a los principios básicos de accesibilidad, debiéndose proporcionar de la forma más precisa posible, la información relativa al modo de funcionamiento de la Mesa de Negociación, que como todo órgano que ejerce funciones públicas, aunque no sean actividades administrativas, debe ser conocida y transmitida a quien además es persona interesada, como representante de parte de los trabajadores y trabajadoras de esta Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

11.- Hemos de referirnos también a la información solicitada sobre las personas que formaron parte de dicha mesa en la sesión del día 25 de enero, con su nombre y representación por la que actuaban, su condición o no de Delegados sindicales o miembros de Juntas de Personal, al haber obtenido dicha representación en la Elecciones Sindicales realizadas en noviembre de 2019 en el País Vasco y si la

participación en la Mesa de dichos Sindicatos se realiza de acuerdo a la proporción de su representatividad, y si es así que se indique, dicha proporcionalidad.

En este caso, y puesto que la información contiene datos de carácter personal, ha de mencionarse el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, que determina que cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho a la protección de datos de carácter personal. En este caso, y cuando se trate de representantes electos de las organizaciones sindicales, cuya identidad es de público conocimiento con anterioridad a que se solicitase el acceso, y que son fruto de un proceso electoral, no gozarían de esa especial protección.

En el marco de un expediente anterior, se expuso por parte de la Dirección de Relaciones Laborales que la parte social goza de un amplio margen en la designación de los miembros integrantes de la mesa, hasta el punto que pueden elegir a cualquier persona afiliada o no a un sindicato, forme parte o no de la plantilla de personal, y que debe protegerse su identidad por vincularse con datos que pudieran revelar su afiliación sindical o su perfil ideológico.

En estos casos, la identificación concreta de estas personas, al hacer referencia a un dato especialmente protegido, relativo a la afiliación sindical o a su perfil ideológico, resultaría de aplicación lo establecido en el artículo 15.3 de la LTAIBG, esto es, *Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.* Dado que en el expediente no consta el consentimiento expreso y por escrito de estos representantes sindicales designados para participar en la mesa de negociación, ni tampoco consta que sus datos y condición sindical se hubiesen hecho públicos con anterioridad a que se solicitase el acceso, de ser efectivamente así, debiera protegerse su identidad en las actas y el resto de información a proporcionar sobre la citada sesión celebrada el 25 de enero. Eso sí, y para no desvirtuar la información, bastaría con sustituir en estos casos el nombre de la persona interviniente por una acepción del tipo “el representante del sindicato X”, de forma que pueda así conocerse la postura que ha defendido el representante de cada parte sindical, de forma que si ello permite identificar a su autor, lo sería porque ya es manifiestamente público quien está representando los intereses de cada sindicato y su afinidad ideológica ya habría sido desvelada con anterioridad a cuando se ha solicitado el acceso.

Sobre este asunto, de facilitar las personas asistentes a cualquier tipo de reunión en la que actúen como convocantes o participantes, dentro de la agenda pública, cargos o personal empleado público, resulta apropiado hacer referencia a la Recomendación 1/2017, sobre información de las agendas de los responsables públicos, emitida por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Dentro de la actividad diaria que los responsables públicos desarrollan, una parte relevante de la misma viene dada por las relaciones que entablan con los diferentes actores y agentes de la sociedad, como asociaciones, sindicatos, empresas y ciudadanos o ciudadanas en su distinta condición, con los que interactúan con diferentes impactos. Y no se trata, en exclusiva, de los conocidos como lobbies, de conocer las reuniones con responsables de sectores tan relevantes como la industria, energía, telecomunicaciones, sanidad o el financiero, y comprobar si ejercen y en qué medida una poderosa influencia de la toma de decisiones públicas, sino también de otros grupos de presión o personas que individualmente consideradas pueden condicionar el sentido de esas decisiones.

En este sentido, el Consejo de Transparencia ya se pronunció sobre este extremo con la aprobación del Criterio 2/2016, CTPD-AEPD sobre la Información relativa a las agendas de los responsables públicos, adoptado conjuntamente con la Agencia Española de Protección de Datos, y en el que se abordaba la necesidad de atender las solicitudes de acceso a la información sobre esta materia, sin escudarse en la existencia de límites legales como coartada para denegar la información. Pero con la Recomendación se da un paso más. Se insta a la publicación de oficio, en el marco de la publicidad activa, de las agendas públicas de la administración estatal, en el Portal de Transparencia, sobre la base del siguiente razonamiento: *"(…), la información referida a la actividad de quienes dirigen, organizan y son responsables de la toma de decisiones, contribuye a formar en la ciudadanía un mejor conocimiento de la actividad pública y, con ello, a facilitar el escrutinio ciudadano y el ejercicio del control democrático.».* Esta recomendación está ya recogida en la mayoría de las leyes autonómicas de transparencia, incluyendo participantes, objeto de la reunión, e información que efectivamente se encuentre disponible, siempre que no perjudique gravemente el funcionamiento del órgano del que se requiere la información, y que no operen los límites establecidos en el artículo 14 de la LTAIBG, el sometimiento a la LOPD de cualquier tratamiento ulterior de los datos, conforme a lo establecido en el artículo 15.5 de la LTAIBG y los restantes extremos a los que se refiere el apartado 15.3.

A la vista de cuanto antecede, la Comisión Vasca de Acceso a la Información, por unanimidad

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación presentada por el Sindicato Interinok_Taldea , frente a la desestimación de su solicitud de acceso a la información pública ante el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco.

Segundo.- Emplazar al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno para que, en el plazo de 10 días, proporcione la información solicitada a la entidad reclamante en el sentido señalado en los fundamentos jurídicos 10 y 11.

Tercero.- Notificar la presente Resolución a la entidad reclamante y al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco.

Tercero.- Publicar la Resolución en la página web de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública una vez efectuada la notificación al reclamante y previa disociación de los datos de carácter personal.

Esta Resolución pone fin a la vía administrativa y contra la misma solo cabe interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1. m) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En Vitoria-Gasteiz
Presidenta de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública

JAVIER BIKANDI IRAZABAL

Por ausencia de la Presidenta, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición adicional primera del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno